



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2013. október 3.*

„Tagállami kötelezettségszegés — Közlekedés — 2001/14/EK irányelv — A 4. cikk (1) bekezdése és a 30. cikk (3) bekezdése — A vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztása — Díjszabás — Infrastruktúra-használati díjak — A pályahálózat-működtető függetlensége”

A C-369/11. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2011. július 12-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: E. Montaguti és H. Støvlbæk, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: S. Fiorentino avvocato dello Stato, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen,

támogatja:

a **Cseh Köztársaság** (képviselik: M. Smolek, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök, M. Berger, A. Borg Barthet (előadó), E. Levits és J.-J. Kasel bírák,

főtanácsnok: N. Jääskinen,

hivatalvezető: A. Impellizzeri tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. április 11-i tárgyalásra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: olasz.

Ítéletet

- 1 Keresetlevelében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Olasz Köztársaság – mivel nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen a 2006. november 20-i 2006/103/EK tanácsi irányelvvel (HL L 363., 344. o.) módosított, a közösségi vasutak fejlesztéséről szóló, 1991. július 29-i 91/440/EGK tanácsi irányelv (HL L 237., 25. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 341. o.; a továbbiakban: 91/440 irányelv) 6. cikke (3) bekezdésének és II. mellékletének, valamint a 2007. október 23-i 2007/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 315., 44. o.) módosított, a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról szóló, 2001. február 26-i 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 75., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 404. o.; a továbbiakban: 2001/14 irányelv) 4. cikke (1) és (2) bekezdésének, 14. cikke (2) bekezdésének, valamint 30. cikke (1) és (3) bekezdésének – nem teljesítette az e rendelkezésekből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 2 A 91/440 irányelv „Üzemeltetési függetlenség” című II. szakaszában szereplő 4. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az irányítás, az igazgatás, az adminisztráció, valamint az igazgatási, gazdasági és számviteli ügyekre kiterjedő belső ellenőrzés terén [helyesen: az irányítás, az igazgatás, valamint az igazgatási, gazdasági és számviteli ügyekre kiterjedő belső ellenőrzés terén] a vasúttársaságok független státusszal, és ennek megfelelően elsősorban az államétól elkülönített vagyonnal, költségvetéssel és könyveléssel rendelkezzenek.

(2) Az infrastruktúra-üzemeltető [helyesen: pályahálózat-működtető] a tagállamok által kialakított keretek és egyes díjszabási és felosztási szabályok betartása mellett felelős saját üzemeltetéséért, adminisztrációjáért [helyesen: irányításáért, igazgatásáért] és belső ellenőrzéséért.”

- 3 A 2001/14 irányelv (11) és (16) preambulumbekkezdésének szövege a következő:

„(11) A díjszabási és kapacitáselosztási rendszereknek minden vállalkozás számára lehetővé kell tenniük az egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférést, és törekedniük kell arra, hogy a lehető legnagyobb mértékben, tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon teljesítsék minden felhasználó és közlekedéstípus igényeit.

[...]

(16) A díjszabási és kapacitáselosztási rendszereknek lehetővé kell tenniük a vasúti szolgáltatások tisztességes versenyét.”

- 4 Az említett irányelv „A díjak kialakítása, megállapítása és beszedése” című 4. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok a 91/440/EGK irányelv 4. cikkében rögzített független igazgatás [helyesen: üzemeltetési függetlenség] tiszteletben tartásával létrehozhatnak egy díjszabási rendszert.

Az igazgatás függetlensége [helyesen: üzemeltetési függetlenség] fent említett feltételének figyelembevételével a tagállamok megállapítják az egyes díjszabási szabályokat is, vagy átruházzák ezt a jogkört a pályahálózat-működtetőre. Az infrastruktúra használatáért fizetendő díj megállapítása és a díj beszedése a pályahálózat-működtető feladata.

(2) Amennyiben a pályahálózat-működtető jogi formáját, szervezetét vagy döntéshozatali rendjét tekintve nem független bármely vasúttársaságtól, az e fejezetben megjelölt feladatokat – a díjbeszedés kivételével – egy jogi formáját, szervezetét vagy [helyesen: és] döntéshozatali rendjét tekintve minden vasúttársaságtól független díjszabási szervezet látja el.”

- 5 A 2001/14 irányelv „Szabályozó szervezet” című 30. cikke a következőképpen szól:

„(1) A 21. cikk (6) bekezdésének sérelme nélkül a tagállamok létrehozhatnak egy szabályozó szervezetet. E szervezetnek, amely lehet a közlekedésügyért felelős minisztérium vagy más szervezet, szervezetét, pénzügyi döntéseit, jogi felépítését és döntéshozatali funkcióit tekintve függetlennek kell lennie bármely infrastruktúraüzemeltetőtől [helyesen: pályahálózat-működtetőtől], díjszabási szervezettől, elosztó szervezettől vagy kérelmezőtől. Továbbá bármely, a közszolgáltatási szerződések odaítélésében részt vevő illetékes hatóságtól függetlenül kell működnie. E szervezet az e cikkben ismertetett elvek szerint működik, azonban a jogorvoslati és szabályozó funkciók külön szervezetekre ruházhatók.

[...]

(3) A szabályozó szervezet biztosítja, hogy a pályahálózat-működtető által megállapított infrastruktúra-használati díjak megfeleljenek a II. fejezet rendelkezéseinek, és hátrányos megkülönböztetéstől mentesek legyenek. A kérelmezők és a pályahálózat-működtető közötti tárgyalások az infrastruktúra-használati díjak mértékéről csak akkor engedélyezhetők, ha ezekre a szabályozó szervezet felügyelete alatt kerül sor. A szabályozó szervezet közbelép, ha a tárgyalások várhatóan megsértik ezen irányelv rendelkezéseit.”

Az olasz jog

- 6 A 91/440 irányelvet, a vasúttársaságok engedélyezéséről szóló 95/18/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2001. február 26-i 2001/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 75., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 401. o.) és a 2001/14 irányelvet (a továbbiakban együttesen: első vasúti csomag) a vasútra vonatkozó 2001/12/EK, 2001/13/EK és 2001/14/EK irányelv végrehajtásáról szóló, 2003. július 8-i 188. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 2003. július 24-i 170. számának rendes melléklete, a továbbiakban: 188/2003. sz. törvényerejű rendelet) ültette át az olasz belső jogba.
- 7 A 91/440 irányelv II. mellékletében szereplő „alapvető funkciók” Olaszországban megoszlának az infrastrukturális és közlekedési minisztérium (a továbbiakban: minisztérium) koncessziója alapján „pályahálózat-működtetőnek” minősített Rete Ferroviaria Italiana SpA (a továbbiakban: RFI) és maga e minisztérium között. Az önálló jogi személyiséggel felruházott RFI a Ferrovie dello Stato Italiane csoport (a továbbiakban: FS-csoport) tagja, ehhez tartozik az olasz piacon működő elsődleges vasúttársaság, nevezetesen a Trenitalia SpA (a továbbiakban: Trenitalia) is.
- 8 A 188/2003. sz. törvényerejű rendelet 11. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A vasúti infrastruktúra-kapacitás működtetője jogi formáját, szervezetét, illetve döntéshozatali rendjét tekintve önálló és a közlekedési ágazatban működő vállalkozásoktól független személy.”

- 9 Ami az alapvető funkciók gyakorlását illeti, az RFI feladata az infrastrukturális és közlekedési miniszter (a továbbiakban: miniszter) által megállapított díjak alapján az egyes üzemeltetők pályahasználati díjainak kiszámítása és azok beszedése, amint az a 188/2003. sz. törvényerejű rendelet 17. cikkéből következik, amelynek (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Annak érdekében, hogy a vasúttársaságok nemzetközi szövetségei és a vasúttársaságok egyenlő feltételek alapján és hátrányos megkülönböztetéstől mentesen férhessenek hozzá a vasúti infrastruktúra-kapacitáshoz és használhassák azt, a nemzeti vasúti infrastruktúra-kapacitáshoz való hozzáférésért fizetendő díjat a [miniszter] rendelete állapítja meg a vasúti pályahálózat-működtető indokolással ellátott jelentése és a gazdasági tervezés miniszterközi bizottságának véleménye alapján, valamint az állam, a régiók, továbbá Trento és Bolzano autonóm tartományok közötti kapcsolatok állandó konferenciájával egyetértésben. A rendeletet a *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*ban és az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* kihirdetik.

(2) Az (1) bekezdés alapján a vasúti pályahálózat-működtető kiszámítja a vasúttársaságok nemzetközi szövetségei és a vasúttársaságok által az infrastruktúra használatáért fizetendő díjat, és beszedi azt.”

- 10 A fenti törvényerejű rendelet 17. cikkének (11) bekezdése a következőképpen határozza meg a miniszter feladatát:

„Az infrastruktúrához való hozzáférésre vonatkozó keretszabályokat, a 27. cikkben szereplő kapacitáelosztás, valamint a vasúti infrastruktúra használatáért fizetendő díj és a 20. cikkben szereplő szolgáltatások nyújtásáért fizetendő összegek kiszámításának elveit és eljárását a [miniszter] *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*ban kihirdetett rendelete határozza meg. Ugyanezen rendelet meghatározza a 20. cikkben szereplő szolgáltatásokra alkalmazandó szabályokat.”

- 11 Ugyanezen törvényerejű rendelet 37. cikke a 2001/14 irányelv 30. cikkének átültetésére irányul, és meghatározza a „Szabályozó szervezet” feladatait. E cikket a 2011. július 6-i 98. sz. rendelet törvény (a továbbiakban: 98/2011. sz. rendelet törvény) módosította az Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (a továbbiakban: URSF) – a szabályozó szervezet – igazgatóinak a kinevezésére vonatkozó új eljárás bevezetése céljából.

- 12 A 98/2011. sz. rendelet törvény 21. cikkének (4) bekezdése ugyanis a következőképpen fogalmazta át a 188/2003. sz. törvényerejű rendelet 37. cikkének (1a) bekezdését:

„Az (1) bekezdés tekintetében a [minisztériumnak] a szabályozó szervezet feladatával megbízott szolgálata szervezeti és könyvviteli önállósággal rendelkezik a számára biztosított gazdasági és pénzügyi források keretei között. E szolgálat a tevékenységéről minden évben jelentést nyújt be a parlamentnek.”

- 13 Ezenkívül a 98/2011. sz. rendelet törvény beiktatta a fent említett 37. cikkbe az (1b) bekezdést is, amely a következőképpen szól:

„Az (1a) bekezdés szerinti szolgálat vezetőjét olyan személyek közül választják, akik függetlensége és erkölcsi tulajdonságai megkérdőjelezhetetlenek, és elismert a vasúti ágazati szakértelmük; a módosított 2001. március 30-i 165. sz. törvényerejű rendelet 19. cikkének (4), (5a) és (6) bekezdése értelmében a [miniszter] javaslatára a minisztertanács elnökének rendelete nevezi ki e vezetőt. E javaslatot előzetesen véleményezik a hatáskörrel rendelkező parlamenti bizottságok, amelyek a kérelemtől számított 20 napon belül nyilatkoznak. E bizottságok meghallgathatják az érintett személyt. Az (1a) bekezdés szerinti szolgálat vezetőjét három évre nevezik ki, megbízatása csak egyszer újítható meg. Az (1a) bekezdés szerinti szolgálat vezetőjének funkciója nem fér össze a politikai jellegű választott tisztségekkel; hasonlóképpen senki sem nevezhető ki e tisztségre, ha bármilyen természetű érdekei ellentétesek e szolgálat feladataival. A hivatalvesztés terhe mellett, az (1a) bekezdés szerinti szolgálat vezetője nem folytathat sem közvetlenül sem közvetetten bármilyen más szakmai vagy konzultatív tevékenységet; nem lehet köz- vagy magánjogi szervezet tisztségviselője vagy alkalmazottja,

és nem láthat el más közfeladatokat, továbbá nem lehet közvetlen vagy közvetett érdekeltsége az ezen ágazatban működő társaságokban. A szolgálat jelenlegi igazgatója megbízatása lejártáig hivatalában marad.”

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

- 14 2007. május 10-én és 2007. november 21-én a Bizottság kérdőíveket küldött az olasz hatóságoknak a vasúti ágazat nemzeti jogi hátterére vonatkozó információk beszerzése céljából. Az Olasz Köztársaság 2007. augusztus 13-án, illetve 2008. január 18-án válaszolt.
- 15 Az ily módon beszerzett információk alapján a Bizottság jogsértési eljárást indított az Olasz Köztársaság ellen ez utóbbinak a vasúti közlekedés területére vonatkozó jogszabályai és az első vasúti csomagot alkotó irányelvek közötti összeegyeztethetlenség miatt. 2008. június 26-án a Bizottság felszólító levelet küldött e tagállamnak, amelyben megismételte az olasz szabályozás azon elemeit, amelyeket nem tekintett ezen első vasúti csomaggal összeegyeztethetőnek, és felhívta arra, hogy két hónapon belül nyújtsa be észrevételeit.
- 16 Az Olasz Köztársaság az említett felszólító levélre a 2008. augusztus 13-i levelében válaszolt, amelyben kötelezettséget vállalt arra, hogy áttekinti az olasz piac helyzetét és az olasz jogi hátteret a pályahálózat-működtetők döntéshozatali függetlenségére vonatkozó problémák értékelése és módosítások javaslása érdekében.
- 17 Miután a Bizottság szolgálatai újabb felvilágosítást kértek az Olasz Köztársaságtól, ez utóbbi a 2008. december 22-i, valamint a 2009. január 21-i és március 23-i leveleiben válaszolt e kérelemre.
- 18 2009. október 1-jén az olasz hatóságok közölték a közösségi kötelezettségek és az Európai Közösségek Bírósága ítéleteiben foglaltak teljesítéséhez szükséges sürgős rendelkezésekről szóló, 2009. szeptember 25-i 135. sz. törvényrendelet (a GURI 2009. szeptember 25-i 223. száma, 2. o.) szövegét, különösen kiemelve ennek 2. cikkét, valamint azt, hogy az RFI alapszabálya 15. cikke egyik módosításának szövege összeférhetetlenséget ír elő e vállalkozás tisztségviselői minősége és az anyavállalat – nevezetesen az FS-csoport –, illetve az általa ellenőrzött, a vasúti közlekedési ágazatban működő más vállalkozások tisztségviselői minősége között.
- 19 2009. október 8-i levelében a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött az Olasz Köztársaságnak, amelyben azt állította, hogy ez utóbbi említett ágazatra vonatkozó szabályozása nem felel meg a 91/440 és a 2001/14 irányelvnek, és két hónapos határidőt adott e tagállam számára az e véleménynek való megfeleléshez szükséges intézkedések megtételére.
- 20 Az Olasz Köztársaság a 2009. december 23-i és 2010. április 26-i levelében válaszolt a fenti indokolással ellátott véleményre. Ezenkívül 2009. december 2-án e tagállam tájékoztatta a Bizottságot a 2009. szeptember 25-i 135. sz. rendelet módosításáról és törvényi szintre emeléséről szóló, 2009. november 20-i 166. sz. törvény szövegéről.
- 21 A Bizottság – miután az indokolással ellátott vélemény olasz változatában tárgyi tévedést fedezett fel, és az Olasz Köztársaság által vele közölt információkra tekintettel pontosítani kívánta álláspontját – 2010. november 24-én indokolással ellátott kiegészítő véleményt fogadott el, amelyet ugyanezen a napon közölt e tagállammal, és ebben felhívta ez utóbbit arra, hogy a közlésétől számított egy hónapos határidőn belül feleljen meg annak.
- 22 Az Olasz Köztársaság az indokolással ellátott kiegészítő véleményre 2011. január 10-i levelében válaszolt.

- 23 A Bizottság, mivel az olasz hatóságok válaszát nem találta kielégítőnek, úgy határozott, hogy benyújtja a jelen keresetet.
- 24 2011. november 21-i végzésével a Bíróság elnöke megengedte, hogy a Cseh Köztársaság az Olasz Köztársaság kérelmeinek támogatására beavatkozzon a jelen eljárásba.
- 25 2013. április 11-én tárgyalást tartottak a Bíróságon, amelyen a Bizottság tájékoztatta ez utóbbit arról, hogy elállt az első, a 91/440 irányelv 6. cikke (3) bekezdésének és II. mellékletének megsértésére alapított kifogásától.

A keresetről

Az infrastruktúrához való hozzáférés díjszabására alapított kifogásról

A felek érvei

- 26 A Bizottság legelőször is azt állítja, hogy az olasz szabályozás nem tartja tiszteletben a pályahálózat-működtető üzemeltetési függetlenségére vonatkozóan a 2001/14 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében előírt követelményt.
- 27 A Bizottság szerint e cikk előírja, hogy a díjak meghatározása, vagy másképpen kifejezve a díjszabás megválasztása a pályahálózat-működtető hatáskörébe tartozik. Olyan üzemeltetési függetlenséget jelent, amely lehetővé teszi a pályahálózat-működtető számára elegendő bevétel megszerzését ahhoz, hogy állami beavatkozás nélkül lássa el feladatait. A díjak mértékének meghatározására irányuló jogkör fenntartásával viszont az állam megfosztja a pályahálózat-működtetőt az igazgatás egyik alapvető eszközétől.
- 28 A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 2001/14 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének ezen olvasatát megerősíti annak rendszertani értelmezése. Ezen irányelv 30. cikkének (3) bekezdése az e célból létrehozott szervezet ellenőrzése alá veti a pályahálózat-működtető díjszabásra vonatkozó döntéseit, és ezen ellenőrzésnek csak akkor van értelme, ha a pályahálózat-működtető döntéshozatali hatáskörrel rendelkezik a díjak meghatározására.
- 29 Márpedig Olaszországban a 188/2003. sz. törvényerejű rendelet 17. cikkének (1) bekezdése értelmében a miniszter az, aki meghatározza a hálózat-hozzáférési díjakat. A pályahálózat-működtető javaslatot, ún. „indokolással ellátott jelentést” fogalmazhat meg ezzel kapcsolatban, azonban a miniszter az, aki rendeletben dönt e díjak mértékének megállapításáról. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján ezt követően a pályahálózat-működtető feladata az egyes vasúttársaságok által az egyedi menetvonalak használatáért ténylegesen fizetendő díjak kiszámítása és e díjak beszedése.
- 30 A Bizottság szerint, ha a hatáskör a miniszter számára van biztosítva, a szabályozó szervezet nem tudja ellenőrizni sem a díjakat, sem azok különböző költségkategóriákon alapuló számítási módjait, mivel e szervezet semmilyen jogkörrel nem rendelkezik a miniszter tekintetében.
- 31 A Bizottság hozzáfűzi, hogy a 2001/14 irányelv más rendelkezései szükségképpen feltételezik, hogy a pályahálózat-működtető funkciói ne korlátozódjanak az adott esetben fizetendő díjak pusztá folyósítására és beszedésére, hanem terjedjenek ki az alkalmazandó díjak mértékének meghatározására.
- 32 A Bizottság úgy ítéli meg, hogy nem felel meg a 2001/14 irányelvben bevezetett mechanizmusoknak az, hogy a miniszter a pályahálózat-működtető költségvetési egyensúlyának biztosítása érdekében megállapítja a díjak mértékét. Igaz, hogy az államnak érdekében állhat a pályahálózat-működtető bevételeinek ellenőrzése, mivel ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése értelmében az ő feladata annak

biztosítása, hogy e pályahálózat-működtető könyveiben az infrastruktúra-használati díjakból származó bevétel, az egyéb üzleti tevékenységekből származó eredmény és az állami finanszírozás legalább egyensúlyban legyen az infrastruktúra költségeivel. Ezen irányelv lehetővé teszi az állam számára, hogy ne a díjak mértékének megállapítása révén befolyásolja a pályahálózat-működtető könyvelését, hanem inkább az e 6. cikk (2) bekezdésében előírt eszközök, nevezetesen az infrastruktúra biztosítása költségeinek és a pályahasználati díjaknak a csökkentésére ösztönző intézkedések révén. Az infrastruktúra biztosítása költségeinek csökkentése legalábbis részben lehetővé teszi az állam számára az arra szánt pénzeszközök megtakarítását.

- 33 A Bizottság szerint a 188/2003. sz. törvényerejű rendelet 17. cikke (1) bekezdésének megszövegezése nagyon egyértelműen mutatja, hogy ki rendelkezik döntéshozatali szereppel, és hogy kinek kell benyújtania a javaslatokat. Ezenkívül a miniszter által a döntéshozatali folyamat során végzett értékelés meghaladja a pályahálózat-működtető indokolással ellátott jelentése tartalmának kereteit. Ugyanis a miniszter nemcsak az e törvényerejű rendelet 17. cikkének (3) bekezdésében szereplő feltételek alapján vizsgálja meg a javaslat megfelelőségét, hanem a pályahálózat-működtető könyvelési egyensúlyára vonatkozó követelmény alapján is.
- 34 Az Olasz Köztársaság emlékeztet arra, hogy a szabályozó szervezet többek között az egyedi menetvonalak tekintetében saját kezdeményezésére vagy a vasúttársaságok kérelmét követően a pályahálózat-működtetővel folytatott díjszabási tárgyalások szakaszában, vagy pedig e díj megállapítását követően gyakorolhatja a – versenykorlátozó vagy a vállalkozásokkal szemben hátrányos megkülönböztetést tartalmazó vagy ilyennek tűnő – díjmértékek alkalmazására vonatkozó ellenőrző tevékenységét.
- 35 A 188/2003. sz. törvényerejű rendelet 37. cikkének (6a) bekezdése értelmében ugyanis „abban az esetben, ha megállapítást nyer a vasúti infrastruktúrához és a kapcsolódó szolgáltatásokhoz való hozzáférésre és azok használatára vonatkozó szabályozás megsértése”, a szabályozó szervezet közigazgatási bírságot szabhat ki a piacról származó bevételekre vonatkozó forgalom 1%-áig terjedő mértékben, legfeljebb 1 000 000 euró összegben.
- 36 Az Olasz Köztársaság szerint – mivel a miniszteri jóváhagyás nem biztosít védelmet a pályahálózat-működtető számára valamely szankcióval szemben – nyilvánvaló, hogy a szabályozó szervezet által felhozott kifogás esetén a pályahálózat-működtetőnek módosítania kell a díjakra vonatkozó javaslatát, vagy ha ezeket már rögzítették, új javaslatot kell megfogalmaznia. Ellenkező esetben a szabályozó szervezet esetlegesen bírság kiszabását eredményező eljárást kezdeményezhetne.
- 37 Az említett tagállam szerint ezen ellenőrzési rendszer megfelel a 2001/14 irányelv rendelkezéseinek. Ezenkívül figyelembe véve azt, hogy ezen irányelv szövege szerint nem a szabályozó szervezet feladata a díjak közvetlen módosítása, nehezen határozható meg, hogy milyen más módon lehetnének elképzelhetők a szabályozó szervezet feladatai, ha nem egyfelől a kérelmezők és a pályahálózat-működtető között folyamatban lévő tárgyalások során beavatkozási jogkör biztosítása, másfelől szankcionálási jogkör azon esetben történő biztosítása révén, amikor a pályahálózat-működtető megsérti a díjak meghatározásának jogszabályi feltételeit.
- 38 A díjszabásra vonatkozó kifogás keretében felvetett alapvető kérdést illetően az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a 188/2003. sz. törvényerejű rendelet 17. cikke (1) bekezdése helyes alkalmazásának megfelelően a miniszter semmilyen funkcióval nem rendelkezik a pályahálózat-működtető indokolással ellátott jelentése alapján megállapított díjak mértékének érdemi ellenőrzése tekintetében. Ez utóbbinak csak arra terjed ki a hatásköre, hogy a szigorú jogszerűségi felülvizsgálat keretében azon „sajátos szabályok” betartását vizsgálja, amelyeket a 2001/14 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak kell megállapítaniuk.

A Bíróság álláspontja

- 39 Az infrastruktúrához való hozzáférés díjszabására alapított kifogásával a Bizottság a 2001/14 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének és 30. cikke (3) bekezdésének megsértését rója fel az Olasz Köztársaságnak, mivel az olasz jogszabályokban a díjak összegének megállapítására vonatkozóan előírt részletes szabályok a véleménye szerint nem tartják tiszteletben a pályahálózat-működtető „üzemeltetési függetlenségét.” A miniszter rendeletben állapítja meg ugyanis a hálózat-hozzáférési díjakat.
- 40 A Bizottság és az említett tagállam véleménye eltér arról a kérdésről, hogy mikortól tekinthető úgy, hogy a pályahálózat-működtető függetlenül végzi a díjak összegének megállapítását.
- 41 A 2001/14 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek díjszabási rendszert létrehozni, és a pályahálózat-működtető üzemeltetési függetlenségének tiszteletben tartása mellett különös díjszabási szabályokat is megállapíthatnak. E rendelkezés értelmében ezen utóbbi feladata egyrészt az infrastruktúra használatáért fizetendő díj megállapítása, másrészt pedig annak beszéde (lásd különösen a C-483/10. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2013. február 28-án hozott ítélet 39. pontját).
- 42 Ugyanezen 4. cikk a díjszabási rendszerek tekintetében megosztja a hatásköröket a tagállamok és a pályahálózat-működtető között. A tagállamok feladata ugyanis a díjszabási rendszer megállapítása, míg a pályahálózat-működtető a díj megállapítása és annak beszéde (a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 41. pontja).
- 43 Ezzel kapcsolatban a 2001/14 irányelv céljait kell felidézni. Elsősorban ugyanis, az ezen irányelvvvel létrehozott díjszabási rendszer révén elérni kívánt egyik célkitűzés a pályahálózat-működtető üzemeltetési függetlenségének biztosítása. Más szóval a pályahálózat-működtetőnek a díjszabási rendszert üzemeltetési eszközként kell használnia. Ily módon ezen irányelv (12) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy a tagállamok által meghatározott kereteken belül a díjszabási és a kapacitáselosztási rendszereknek arra kell ösztönözniük a vasúti pályahálózat-működtetőket, hogy optimalizálják infrastruktúrájuk használatát. Márpedig e pályahálózat-működtetők a díjszabási rendszer révén nem tudnak megvalósítani ennek optimalizálását, ha szerepüknek a díjak összegének egyes konkrét esetekben való és miniszteri rendeletben előzetesen megállapított képlet alapján történő kiszámítására kellene korlátozódnia. Az említett pályahálózat-működtetőknek tehát bizonyos mozgástérrel kell rendelkezniük a díjak összegének megállapításakor (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 44. pontját).
- 44 Az Olasz Köztársaság ezzel kapcsolatban arra hivatkozik, hogy a miniszter csak jogszerűségi ellenőrzést végez a pályahálózat-működtető javaslata felett, és ezért nincs semmilyen befolyása annak függetlenségére. A Bizottság állításának megfelelően azonban ez a gyakorlat egyetlen olyan szabályon sem alapul, amely megdönthetetlen jelleggel ruházná azt fel. Ez a gyakorlat tehát nem tekinthető a 2001/14 irányelv céljainak megfelelőnek.
- 45 Ezenkívül a 2001/14/EK irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a]z infrastruktúra használatáért fizetendő díj megállapítása és a díj beszéde a pályahálózat-működtető feladata.” Márpedig a 188/2003. sz. törvényerejű rendelet szövegéből, különösen annak 17. cikkéből egyértelműen következik, hogy a díj megállapítását a miniszter együttműködésével kell meghatározni, mivel ez utóbbi határozata kötelezi a pályahálózat-működtetőt.
- 46 Kétségtelen, hogy az Olasz Köztársaság állításának megfelelően a miniszter csak jogszerűségi ellenőrzést gyakorol e területen. Mindazonáltal a 2001/14 irányelvvvel bevezetett rendszer értelmében az ilyen jogszerűségi ellenőrzésnek a szabályozó szervezethez, a jelen esetben az URSF-hez, és nem a miniszterhez kell tartoznia. Következésképpen, mivel a miniszternek az infrastruktúrához való hozzáférési díjak megállapítására vonatkozó döntése kötelező a pályahálózat-működtetőre, meg kell

állapítani, hogy az olasz szabályozás nem teszi lehetővé ez utóbbi függetlenségének biztosítását. Ennélfogva e jogszabály e tekintetben nem felel meg az ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeknek.

- 47 Végül ami a 2001/14 irányelv 30. cikkének (3) bekezdését illeti, igaz ugyan, hogy az, hogy a miniszter ellenőrizheti a pályahálózat-működtető által készített díjtervezetet, nem akadályozza meg az URSF-t abban, hogy ellássa feladatát azon ellenőrzések elvégzése révén, amelyeket e feladat megkövetel. Mindazonáltal az ilyen rendszer önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a pályahálózat-működtető függetlensége az uniós jogalkotó szándékának megfelelően megállapítható legyen.
- 48 A fenti megfontolásokból következően a Bizottságnak az infrastruktúrához való hozzáférés díjszabására vonatkozó kifogását megalapozottnak kell tekinteni.

A szabályozó szervezet függetlenségére vonatkozó kifogásról

A felek érvei

- 49 A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az olasz jogszabályok nem biztosítják a szabályozó szervezet teljes és szükséges függetlenségét valamennyi vasúttársaságtól, mivel a szabályozó szervezet személyzetét a minisztérium köztisztviselői alkotják, és ez utóbbi továbbra is meghatározó befolyással bír az FS-csoportra, amelyhez az elsődleges olasz vasúti társaság, nevezetesen a Trenitalia tartozik, így tehát ez utóbbira is.
- 50 A Bizottság szerint az URSF, azaz a szabályozó szervezet a minisztérium része. Ezenkívül az olasz piac elsődleges vasúti szereplője, azaz a Trenitalia, azon kívül, hogy ugyanahhoz a vállalkozáscsoporthoz tartozik, mint a pályahálózat-működtető, az államhoz tartozó társaság, amely felett a minisztérium, bár már nem gyakorol résztulajdonosi jogokat, mindezek ellenére meghatározó befolyással bír.
- 51 A Bizottság ugyanis azt állítja, hogy a szabályozó szervezet személyzete a minisztérium olyan köztisztviselőiből áll, akik továbbra is meghatározó befolyással bírnak az FS-csoport, valamint a Trenitalia felett, és e személyzet teljes mértékben e minisztérium szervezetébe integrálódik. Ezenkívül a gazdasági minisztérium által az FS-csoport résztulajdonosi funkcióinak ellátása terén betöltött támogatói szerep révén a minisztérium megőrizte az ahhoz fűződő érdekét, hogy ugyanezen csoport pozitív értelemben fejlődjön.
- 52 A Bizottság szerint ez a helyzet érdekellentétet hoz létre a minisztérium azon köztisztviselői számára, akik a szabályozó szervezet szerkezetében működnek, és akik ezért kötelesek hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódot biztosítani az állami vasúttársaság versenytársai számára. Az ellenőrzési tevékenységük keretében ugyanis figyelembe kellene venniük a társaság kereskedelmi érdekeit.
- 53 A Bizottság kifejti, hogy nem azt kívánja állítani, hogy a 2001/14 irányelv semmilyen esetben sem teszi lehetővé, hogy a szabályozó szervezet valamely minisztériumhoz tartozzék. Mindazonáltal e lehetőség nem befolyásolhatja az e szervezet által hozott intézkedések címzettjeinek minősülő vasúttársaságok – különösen döntéshozatali – függetlenségére vonatkozó feltételt. Az ezen irányelv 30. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten előírt azon lehetőség, hogy a szabályozó szervezet valamely minisztérium része legyen, a Bizottság szerint nem választható el a rendelkezés többi részétől, és különösen a függetlenség itt előírt követelményétől. Következésképpen az ilyen lehetőséget ki kell zárni, amennyiben a szabályozó szervezetnek valamely minisztériumba való integrálását e szervezet függetlenségének rovására valósítják meg.

- 54 Másodlagosan, az Olasz Köztársaság által az URSF számára biztosított további függetlenségi garanciákat illetően a Bizottság legelőször is arra hivatkozik, hogy az érvelése nem a minisztertanács jogköreire irányul, hanem az egyik minisztériumon, nevezetesen az infrastrukturális és közlekedési minisztériumon belüli kapcsolatokra. Ezenkívül az URSF igazgatóinak jogköreit illetően a Bizottság azt állítja, hogy ők a miniszter alá vannak rendelve, amely megőrizte döntéshozatali mozgásterét a kinevezés, a források rendelkezésre állása és ezen igazgatók szerződéseinek esetleges felbontása tekintetében.
- 55 E tekintetben a Bizottság tudomásul veszi, hogy a keresetének benyújtását követően, 2011. július 6-i hatállyal módosították a 188/2003. sz. törvényerejű rendelet 37. cikkét. Az ezen, a jelen eljárás szempontjából elkésett módosítás relevanciájára vonatkozó bármely megfontoláson kívül a Bizottság úgy ítéli meg, hogy annak a jogsértés esetleges megszüntetése tekintetében vett tényleges terjedelmét a későbbiekben kell tisztázni.
- 56 A Bizottság ezt követően kifejti, hogy nem győzte meg az indokolással ellátott véleményre adott válasz, amelyből nem derül ki, hogy a minisztérium nem rendelkezett mérlegelési mozgástérrel, különösen az URSF igazgatóival kötött szerződések megszüntetése tekintetében. A 2009. október 8-i indokolással ellátott véleményre adott 2009. december 23-i válasz annak kifejtésére korlátozódott, hogy az URSF nem illeszkedik a minisztérium osztályainak szerkezetébe, és ezért nem terjed ki rá azon osztályvezető ellenőrzése, amelyhez a vasúti közlekedési igazgatóság tartozik. Ami az ugyanezen véleményre adott, 2010. április 26-i kiegészítő választ illeti, az nem tartalmaz egyetlen további utalást sem a kérdésre. Ezek az információk nem gyengítik a Bizottság azon érvét, miszerint az URSF személyzete olyan minisztériumi köztisztviselőkből áll, akik az FS-csoport résztulajdonosa számára biztosítandó támogatás nyújtásával megbízott miniszter alá tartoznak.
- 57 Végül a Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2001/14 irányelv 30. cikkének (1) bekezdése megköveteli, hogy a szabályozó szervezet teljes függetlenséggel járjon el nem csupán a vasúttársaságok, hanem az infrastruktúra-díjszabási szervezetek tekintetében is. Így a Bizottság szerint az infrastruktúrához való hozzáférés díjszabását az a miniszter határozza meg, amelynek az URSF teljesen alá van rendelve. Ez az oka annak, hogy ez a szabályozó szervezet nem rendelkezik semmilyen döntéshozatali, szervezeti, jogi és pénzügyi függetlenséggel, mivel egyetlen szerv, nevezetesen a minisztérium van szabályozói szerepében együttesen megbízva a díjszabással és annak ellenőrzésével.
- 58 Az Olasz Köztársaság emlékeztet arra, hogy a 2001/14 irányelv nem tiltja meg, hogy a szabályozó szervezet valamely minisztérium része legyen, amennyiben ez utóbbi nem vesz részt az FS-csoport résztulajdonosi jogainak gyakorlásában. E tagállam arra hivatkozik, hogy a 98/2011. sz. rendelet törvény döntéshozatali önállóságot hozott létre a minisztériummal szemben, és hogy olyan helyzetet biztosít az URSF számára, amelyben jogilag teljes mértékben önállóan rendelkezhet azon forrásokról, amelyeket a törvény biztosít a számára.
- 59 Ami az URSF-nek a minisztériummal szembeni függetlenségére vonatkozó kérdést illeti, az Olasz Köztársaság arra hivatkozik, hogy a 2011. július 6. óta hatályos 98/2011. sz. rendelet törvény lehetővé tette a Bizottság kételyeinek eloszlatását, mivel kivonta az URSF-t a minisztérium befolyása alól különösen azáltal, hogy az e minisztérium szervezetén kívül elhelyezkedő pozíciót biztosított az igazgatójának. E tagállam végül hozzáfűzi, hogy a kereset benyújtásának időpontjában hatályos rendszer sem volt ellentétes a 2001/14 irányelv 30. cikkének (1) bekezdésével.
- 60 Ezenkívül az Olasz Köztársaság viszonválaszában a versenyhez, az infrastruktúrafejlesztéshez és a versenyképességhez szükséges sürgős rendelkezésekről szóló, 2012. január 24-i 1. sz. rendelet törvény módosításáról és törvényi szintre emeléséről szóló, 2012. március 24-i 27. sz. törvényre (a GURI 2012. március 24-i 71. számának rendes melléklete) is utal, amelynek 36. cikke előírja az Autorità di regolazione dei trasporti (közlekedésszabályozó hatóság) létrehozatalát, amely felváltja az URSF-t, és kiegészíti az ez utóbbi által ellátott feladatokat. E tagállam azzal érvel, hogy nem azért került sor ezen új hatóság létrehozatalára, mert az URSF-t nem tekintették kellőképpen önállóknak, hanem az az olasz

jogalkotónak a piacliberalizáció biztosítására irányuló szélesebb körű beavatkozása körébe tartozó azon döntésének tudható be, hogy egyetlen önálló személyre bízta az összes közlekedési mód, és nem csak a vasúti közlekedés ellenőrzését.

A Bíróság álláspontja

- 61 A szabályozó szervezet függetlenségére vonatkozó kifogásában a Bizottság azt kifogásolja, hogy az olasz szabályozás nem tartotta tiszteletben a 2001/14 irányelv 30. cikkének (1) bekezdését, mivel az URSF – azáltal, hogy a minisztérium köztisztviselői alkotják – nem tekinthető függetlennek, és ez különösen így van, mivel e minisztérium továbbra is befolyással bír az FS-csoportra, amelybe a legnagyobb olasz vasúti társaság, nevezetesen a Trenitalia tartozik.
- 62 E tekintetben el kell ismerni, hogy az egymást követő jogalkotási beavatkozásaival az olasz hatóságok közvetlenül befolyásolták a szabályozó szervezet szervezetét azáltal, hogy mindegyik jogalkotási szakaszban újraszabályozták a szervezeti és a könyvviteli önállóságát. Erre került sor a 98/2011. sz. rendelettel, és még inkább a 2012. március 24-i 27. sz. törvénnyel, amely új közlekedésszabályozási hatóságot állított fel.
- 63 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a kötelezettségzegés megtörténtét a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő lejártakor fennálló helyzete alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (lásd különösen a Bíróság C-110/00. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2001. október 11-én hozott ítéletének [EBHT 2001. I-7545. o.] 13. pontját és a C-383/09. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2011. június 9-én hozott ítéletének [EBHT 2011., I-4869. o.] 22. pontját).
- 64 Ami az arra irányuló érvet illeti, hogy a kereset benyújtásának időpontjában hatályos olasz szabályozás megfelelt a 2001/14 irányelv 30. cikke (1) bekezdésének, elegendő arra emlékeztetni, hogy e rendelkezés szerint a szabályozó szervezet lehet a közlekedésügyért felelős minisztérium. Ebből következően a Bizottság nem alapozhatja annak megállapítását, hogy az URSF nem független, pusztán arra, hogy az e minisztériumhoz tartozik.
- 65 Igaz ugyan, hogy – amint azt a Bizottság joggal állítja – a minisztériumhoz tartozó köztisztviselők kényes helyzetben vannak, mivel a szabályozó szervezeten belül dolgoznak, míg szervezetileg e minisztériumhoz tartoznak. Ezenkívül a Bizottság helyesen hivatkozik arra, hogy a 2001/14 irányelv 30. cikke (1) bekezdésének célja a szabályozó szervezet függetlenségének biztosítása, és e célnak kell felülkerekednie ahhoz képest, hogy ez utóbbi valamely minisztériumhoz tartozhat.
- 66 Meg kell jegyezni, hogy a 188/2003. sz. törvényerejű rendelet 37. cikke – a 98/2011. sz. rendelettel módosított változatát megelőző változatában – kimondta, hogy „a [minisztériumnak] a szabályozó szervezet funkcióiért felelős szolgálata ezen minisztérium költségvetési tervezetében szereplő források keretei között rendelkezik a feladata ellátásához szükséges humán, dologi és pénzügyi forrásokkal”. A Bizottság szerint azonban ez a megszüvegezés nem tekinthető úgy, mint amely biztosítja, hogy a szabályozó szervezet teljesen függetlenül járhasson el, mivel a pénzügyi forrásai a minisztérium költségvetésétől függenek.
- 67 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bizottság által a harmadik kifogásának alátámasztására felhozott érvek mind általános jellegűek, és lényegében arra irányulnak, hogy az URSF olyan szerv, amely a minisztériumhoz tartozik, noha az ehhez való tartozást nem tiltja a 2001/14 irányelv. A Bizottság ezen túlmenően egyetlen más, a kifogásának alátámasztására kiterjedő érvre sem hivatkozik.
- 68 Márpedig a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 258. cikk alapján indított kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárásban a Bizottság feladata az állítólagos kötelezettségzegés fennállásának bizonyítása. A Bíróság előtt tehát a Bizottságnak kell előadnia – bármilyen vélelemre való

hivatkozás nélkül – a kötelezettségzegés fennállásának vizsgálatához szükséges tényeket (lásd különösen a C-494/01. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2005. április 26-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-3331. o.] 41. pontját, a C-335/07. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-9459. o.] 46. pontját, valamint a C-556/10. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2013. február 28-án hozott ítélet 66. pontját).

- 69 Ennélfogva a Bizottság által a 2001/14 irányelv 30. cikke (1) bekezdésének megsértésére alapított kifogásnak nem lehet helyt adni.
- 70 Következésképpen egyfelől meg kell állapítani, hogy az Olasz Köztársaság – mivel nem biztosította a pályahálózat-működtető függetlenségét az infrastruktúrához való hozzáférés díjszabásának megállapítása és a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztása tekintetében – megsértette a 2001/14 irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből és 30. cikkének (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, másfelől a kereset fennmaradó részét el kell utasítani.

A költségekről

- 71 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (3) bekezdése értelmében részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit. Ugyanezen szabályzat 141. cikkének (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy a Bíróság a keresetétől vagy a kérelmetől elálló felet kötelezi a költségek viselésére, ha a másik fél ezt az elállásra vonatkozó észrevételeiben kéri.
- 72 A jelen ügyben a Bizottság elállt a keresetének alátámasztására felhozott első, a 91/440 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése és II. melléklete szerinti alapvető funkciókat ellátó szervezet függetlenségének hiányára alapított jogalaptól.
- 73 Mivel azonban a Bizottság és az Olasz Köztársaság egyébként részlegesen pernyertes lett, úgy kell határozni, hogy maguk viselik saját költségeiket.
- 74 Az említett eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében – amely szerint az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket – a Cseh Köztársaság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az Olasz Köztársaság – mivel nem biztosította a pályahálózat-működtető függetlenségét az infrastruktúrához való hozzáférés díjszabásának megállapítása és a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztása tekintetében – nem teljesítette a 2007. október 23-i 2007/58/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról szóló, 2001. február 26-i 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikke (1) bekezdéséből és 30. cikke (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.**
- 2) A Bíróság a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.**
- 3) Az Európai Bizottság, az Olasz Köztársaság és a Cseh Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.**

Aláírások